E/CONF.39/B/33
19 Oct.1962
ORIGINAL : ESPAÑOL

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LA APLICACION DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA
EN BENEFICIO DE LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS

Punto del programa : B.3

España

LOS METODOS DE DIRECCION Y SU APLICACION EN LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS

Por Mariano SANCHEZ RODRIGO,
Ingeniero Industrial,
Jefe de la Sección de Aplicaciones
Técnicas y Factores Humanos,
Comisión Nacional de Productividad Industrial

Las monografías presentadas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología en Beneficio de las Regiones Menos Desarrolladas constituyen documentos de trabajo de dicha Conferencia. Se publican tal como han sido presentadadas por los colaboradores y los puntos de vista expresados en ellas corresponden a los colaboradores. (Veánse notas al dorso.)

NOTAS

1. Las monografías seleccionadas para las Sesiones Generales serán distribuidas en la Conferencia en los siguientes idiomas oficiales de las Naciones Unidas: español, francés, inglés y ruso.

2. Las monografías seleccionadas para las Sesiones Especiales serán distribuidas en la Conferencia únicamente en uno de los idiomas oficiales antes indicados.

3. Los resúmenes de las monografías presentadas por los colaboradores serán distribuidos en la Conferencia en los siguientes idiomas oficiales de las Naciones Unidas: español, francés, inglés y ruso.

4. No se procederá a la distribución general de las monografías y resúmenes con antelación a la Conferencia. Unicamente serán publicadas en cantidades limitadas con antelación a la Conferencia para uso exclusivo de las delegaciones de los gobiernos participantes y de otros participantes autorizados. La publicación con posterioridad a la Conferencia y la distribución general de las actas y debates de la Conferencia seguirán las prácticas de las Naciones Unidas establecidas por la Junta de Publicaciones de las Naciones Unidas.

LOS METODOS DE DIRECCION Y SU APLICACION EN LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS

por Mariano Sánchez Rodrigo.- Ingeniero Industrial

Importancia de los métodos de dirección

1. Si los métodos de dirección y la formación de dirigentes se consideran cuestiones de gran importancia en el desarrollo económico de un país, cuando se trata de naciones poco desarrolladas esta importancia aumenta y pasa a ser de carácter primordial, pues el aprovechamiento de las riquezas naturales de una región, de sus medios de producción y de sus nuevas inversiones dependerá sobre todo de la eficacia con que hagan uso de ellas los hombres encargados de aprovecharlas.

2. Hemos de significar, que si bien entre los países cuyo desarrollo económico es insuficiente podemos incluir, en un sentido amplio, tanto a aquéllos de desarrollo económico y nivel de vida medios, como a los que desgraciadamente cuentan con un nivel de vida muy bajo, vamos a referirnos a estos últimos, pues entendemos que es a ellos a quienes van preferentemente dedicados los fines de la conferencia, -- tratando en nuestro estudio de las necesidades de tipo formativo en métodos de dirección que se presentan en estos países.

3. Puesto que las riquezas y medios de producción propias de la nación han de ser manejadas, aprovechadas e incrementadas por los hombres que la integran, es evidente que al factor humano se le deberá dar una importancia primordial, creando los medios necesarios para que pueda alcanzar y alcance su mayor eficacia. El grado de aprovechamiento de las riquezas naturales al que se podrá llegar dependerá de unas determinadas características y circunstancias del país, y entre ellas, de la formación de los individuos que en los distintos niveles pueden considerarse rectores de su economía, tanto oficial como privada.

4. Si se trata de elevar el nivel de vida de los pueblos poco desarrollados hay que incrementar su productividad, produciendo más y consiguiendo al mismo tiempo un aumento real de los s larios, y esto, se podrá conseguir, independientemente de que se pongan en explotación riquezas naturales aún desaprovechadas, mediante una mejora de los métodos de dirección a través de la formación del factor humano que desempeñe o tenga que desempeñar funciones directivas a los distintos niveles.

5. Existe a veces cierta tendencia a que algunos países poco desarrollados consideren que la solución de sus problemas y su progreso económico dependan de la ayuda financiera que reciban y de los acuerdos o privilegios de tipo comercial que consigan de los países más desarrollados. Estas ayudas son indudablemente más espectaculares, pero a

largo plazo de poco sirven si no van acompañadas de una buena formación de las personas que han de aprovechar las aportaciones económicas o los privilegios comerciales recibidos, sin que se pueda concebir una política de inversiones de orden material, encaminada a la mejora de la técnica y al aumento y perfeccionamiento de los medios de producción, sin que vaya acompañada a la par por una buena política de formación de personal y de mejora de los métodos de dirección.

6. Por consiguiente, el perfeccionamiento de los métodos de dirección es uno de los elementos básicos que juntamente con los demás, progreso técnico, nuevas inversiones, etc., habrá que considerar en toda política de desarrollo, pero con la particularidad de que este elemento no tiene un simple efecto aditivo sobre los demás, sino multiplicativo e incluso en muchos casos exponencial, ampliando sobremanera el efecto de las inversiones en otros campos.

Dificultades que presenta la organización y dirección de empresas en estos países.

7. Ahora bien, el problema de la formación de directivos en las técnicas de dirección no puede acometerse alegremente. Es un problema que por una parte presenta como sabemos dificultades, pues este tipo de enseñanza se aparta de las formas tradicionales, y por otra las consecuencias de una política formativa equivocada pueden ser de lamentables consecuencias para el país, con el agravante de que sólo se pondrán de manifiesto a largo plazo, y por ello no será fácil corregirlas hasta pasados algunos años.

8. No vamos a realizar un estudio detenido de los problemas que presenta la organización y dirección de empresas, estudio que se saldría de los límites de este trabajo, pero sí hemos de significar que aunque los principios de dirección son universales y comunes a todos los países, sea cual sea su grado de desarrollo económico, es evidente que habrá importantes diferencias de forma entre los seguidos en los países más avanzados y los más adecuados a los países en vías de desarrollo, circunstancia que de no tomarla en consideración puede producir desconfianza en estos últimos países. Siempre existe, sobre todo en los períodos iniciales, una tendencia a decir "... esto no es aplicable entre nosotros", y si al comienzo se presentan fracasos, en general debidos a defectos de adaptación de los métodos de dirección a la situación real del país, tanto económica como cultural, psicológica, política, etc., esta desconfianza inicial aumentará costando luego mucho trabajo superarla.

Circunstancias a tener en cuenta en la formación de dirigentes y su adaptación al grado de desarrollo del país.

9. Una característica de la mayoría de estas naciones es la existencia en ellas de una minoría intelectual con verdaderos deseos de aprender y de aplicar los nuevos conocimientos en bien de su país, pero que en su mayor parte está preocupada por problemas de índole político más que económico, y junto a ella una masa grande de personas que casi no han salido de un régimen de vida tradicional y atrasado. En situación intermedia tenemos a los dirigentes a distintos niveles de las empresas del país, en su mayor parte pequeñas o al menos de organización sencilla.

10. Creemos que la divulgación de los métodos de dirección debe-

rá ir encaminada principalmente al primero y al último de los grupos citados que constituyen o constituirán en el futuro próximo la minoría dirigente, pues el otro no alcanza desgraciadamente un nivel cultural que le permita asimilar estas técnicas. El problema de este último grupo es de índole cultural, y por tanto se sale del ámbito de este trabajo. Por consiguiente, al hablar de las circunstancias a tener en cuenta en la formación de dirigentes, nos referimos a las que habrá que considerar para perfeccionar la labor directiva de las personas de los grupos citados, y también la de sus colaboradores a niveles inferiores, es decir, a las personas del segundo grupo que comienzan a incorporarse a la economía moderna.

11. En los países avanzados, e incluso en los que se encuentran en vías de desarrollo, es frecuente tropezar con jefes de empresa con una gran inquietud por todo lo que suponga su propio perfeccionamiento y el de sus subordinados, juntamente con otros aún reacios a reconocer que deben recibir enseñanza. En los países que estamos considerando ocurre lo mismo en mayor o menor escala, y por ello conviene tomar en consideración las normas generales a seguir en la formación de dirigentes en todos los países, es decir, que la enseñanza deberá adoptar la forma de cursos o reuniones con amplia participación de los asistentes, en las que los concurrentes se sientan parte activa de los mismos.

12. No obstante, no habrá que olvidar los cursos dedicados a organización científica del trabajo, dados por Escuelas creadas exclusivamente con esta finalidad, en especial cuando se trate de formar personas jóvenes que el día de mañana pasarán a ser los elementos rectores del país.

13. La enseñanza deberá ser eminentemente práctica, alcanzando un nivel adecuado de acuerdo con la formación anterior de los participantes y con el grado de desarrollo económico y cultural del país, y esta circunstancia no siempre ha sido tenida en cuenta. De nada sirve exponerles técnicas complicadas y hacerles discutir casos obtenidos de hechos reales de países avanzados, si sus problemas son completamente distintos, pues con esto, lo único que se consigue es aumentar esa idea que ya hemos mencionado, común a muchas personas, de que lo que se expone no es aplicable a su nación.

Conveniencia de preparar un plan nacional de formación de dirigentes.

14. Dada la importancia que para estos países tiene adoptar unos buenos métodos de dirección, si se trata de aprovechar al máximo sus posibilidades, acelerar su desarrollo económico y elevar su nivel de vida, es aconsejable, por no decir necesario, la elaboración de un plan que estudiando detenidamente las necesidades permita afrontarlas y solucionarlas, plan que deberá ser realista y factible en la práctica, prescindiendo de metas utópicas de imposible consecución. De este modo se evitarán esfuerzos aislados y anárquicos, muchos de ellos incluso perjudiciales, con el consiguiente derroche de los siempre escasos medios disponibles.

15. Vamos a ver qué condiciones generales deberá cumplir este plan, y más adelante su adaptación a los países poco desarrollados, pero primero que nada hemos de significar que este plan de formación en materia de métodos de dirección deberá unirse y coordinarse con los demás planes de tipo económico, técnico, etc. Es un plan de efecto fuertemente multiplicativo sobre los demás, y por ello de importancia primordial para la evolución económica del país. Todo plan deberá prepararse

según las siguientes fases.

16. a) Estudio de las necesidades, pues sin conocerlas será difícil o imposible solucionarlas. Iremos dando palos de ciego hasta que casualmente acertemos a resolver alguna.

17. b) Fijación de objetivos y prioridades. Las necesidades serán evidentemente muchas y de variada índole, y como los medios tanto técnicos como económicos serán escasos, tendrá que procederse a fijar los objetivos a alcanzar y a establecer un orden de preferencia de acuerdo con la importancia de cada uno y de su efecto multiplicador, pero sin olvidar que algunas de las necesidades de mayor importancia nunca podrán solucionarse si no se atiende al mismo tiempo a otras de apariencia secundaria, pero íntimamente ligadas a las primeras.

18. c) Determinación de los medios más adecuados para conseguir los fines propuestos. Una vez establecidos los objetivos y su orden de preferencia, habrá que ver los medios de que disponemos para alcanzarlos. De estos medios, unos serán internos al país, pero otros tendrán que venir del exterior, acudiendo a otros países para conseguirlos, tales como la venida de expertos o envío al extranjero de determinadas personas para que se formen y puedan divulgar a su regreso los conocimientos adquiridos.

19. d) Previsión financiera. No hemos de olvidar que la formación de personas en los métodos de dirección no deja de ser una inversión económica en hombres que viene a sumarse a las otras que necesita el país. De aquí que de nada sirva trazar un plan si no se preven los medios económicos necesarios para llevarlo a cabo, tanto en lo que se refiere a las fuentes financieras internas como externas.

20. e) Previsión de las necesidades futuras. En todo país las necesidades formativas en materia de métodos de dirección van en progresivo aumento, y en consecuencia todo programa deberá tener en cuenta esta circunstancia, pensando no solo en las necesidades presentes sino también en las venideras, cuando la demanda por estas enseñanzas aumente, previendo la formación de los cuadros que el día de mañana tendrán que desarrollarlas posiblemente con menos ayuda exterior caso de haberla.

21. f) Desarrollo y evaluación. Del mismo modo, para desarrollar el plan habrá que crear el organismo encargado de llevarlo a cabo, dotado de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para ello, y también, a lo largo de su realización el programa deberá ser objeto periódicamente de detenidos análisis en cuanto a sus resultados, puntos mejor conseguidos, fracasos, etc., de manera que si procede, permitan rectificar con suficiente antelación. Dicho en otras palabras, el plan deberá ser flexible para adaptarse a las variables circunstancias e imponderables.

Influencia del grado de desarrollo económico de un país en el plan a tratar.

22. Vamos ahora a adaptar las seis fases anteriores a los países menos desarrollados, teniendo en cuenta las circunstancias que generalmente concurren en ellos.

23. a) Estudio de las necesidades. Las necesidades dependerán de las condiciones económicas, culturales, etc., del país en cuestión,

pero sin olvidar lo que hemos indicado respecto al efecto multiplicador que este plan de perfeccionamiento de los métodos de dirección tiene sobre todos los demás planes de desarrollo. De a uí que las necesidades formativas de estas técnicas de dirección deberán fijarse siempre en consonancia con otros planes.

24. Es más, puede darse el caso de que si se traza el plan sin tener en cuenta esta necesaria coordinación con los demás, puedan producirse importantes problemas, ya que una mejora de los métodos de dirección con el consiguiente incremento de productividad, puede aumentar en estos países el desequilibrio económico a favor de una minoría privilegiada si no se consiguen también por otros medios mejores en los otros sectores. También, si no se sigue al mismo tiempo una política de aumento del comercio exterior y elevación del poder adquisitivo medio de la población, existe el peligro de paro en países con exceso de mano de obra, como suelen ser los poco desarrollados.

25. b) Fijación de objetivos y prioridades. Una vez conocidas las necesidades podrán fijarse los objetivos a alcanzar, pero teniendo en cuenta que aquéllas serán muchas y los medios y recursos limitados, tendrá que fijarse un orden de prioridad, sin pretender ni mucho menos solucionarlas todas, al menos en las primeras etapas. Entre estos objetivos y con carácter general deberá estar siempre incluída una política de divulgación general y de captación de la masa. Conseguir que toda persona que desempeñe cualquier labor directiva por pequeña que sea, esté convencida de la conveniencia, o mejor dicho de la necesidad de emplear unos métodos de dirección eficaces si se quiere elevar rápidamente el nivel de vida del país, métodos que por otra parte han de estar en contínuo perfeccionamiento. Es decir, hay que conseguir que los elementos directivos en su sentido más amplio, sientan la necesidad y el deseo de formarse.

26. Por otro lado, la experiencia demuestra que en los períodos iniciales no suele ser necesaria una formación muy complicada ni especializada. En general, y salvo alguna minoría que por sus cargos presentes o futuros exija una determinada especialización, habrá que recurrir a divulgar los principios generales de la organización científica del trabajo, ampliando y subdividiendo paulatinamente las materias enseñadas para darles poco a poco un carácter más especializado.

27. Habrá que dedicar especial atención al contramaestre, pues en estos países en los que las empresas suelen tener, al menos en gran parte, una organización sencilla con pocos escalones de mando, su importancia es quizá relativamente más importante que en los países avanzados, y más teniendo en cuenta la labor formativa que pueden desarrollar entre sus subordinados, en su gran mayoría peonaje no calificado y sin ningún conocimiento. Por consiguiente, el programa deberá prestar especial atención al desarrollo de cursos con arreglo a las técnicas TWI.

28. c) Designación de los medios más adecuados para conseguir los fines propuestos. Unos mismos objetivos pueden alcanzarse a veces tanto con medios estatales como privados. En lo que se refiere a la divulgación y enseñanza de los métodos eficaces de dirección, algunos de los países más avanzados pueden reservar al Estado simplemente la tarea de impulsar y en parte coordinar la labor privada, compensando únicamente las lagunas que ésta presente, pues existen universidades, centros profesionales, asociaciones, etc., todas ellas de carácter privado que tienen estas inquietudes y se ocupan de estas enseñanzas, gene

ralmente con buenos resultados manifiestos, pero en cambio, en los países menos desarrollados esta labor hay que reservarla íntegramente al Estado, que es el único capaz de llevarla a cabo.

29. Ahora bien, el Estado precisará ante todo disponer de personas capacitadas para llevar a cabo la enseñanza, y para esto, o tendrá que recurrir a traer técnicos extranjeros experimentados o a enviar personas del país al extranjero para que aprendan las técnicas y luego las divulguen en su nación. Los mejores resultados suelen conseguirse con un sistema mixto combinando ambos procedimientos, pero no debe olvidarse que para la efectividad de las enseñanzas será en muchos casos conveniente que el país al que se envíen técnicos para formarse sea en lo posible de características sociales y culturales semejantes al propio, aunque naturalmente con un grado mucho mayor de desarrollo. Esto último no siempre es factible, pero conviene tenerlo en cuenta para evitar problemas de ambientación y adaptación.

30. Consideramos de primordial interés crear en estos países centros especializados dedicados a la enseñanza de las técnicas de dirección, e incluso que se procure por todos los medios que los futuros elementos directivos, y también a ser posible los que entonces ya ocupen puestos de responsabilidad, pasen por ellos. Los cursos sueltos producen indudables beneficios y tienen la ventaja de una mayor flexibilidad, pero difícilmente podrá el directivo obtener una adecuada formación si no sigue en su conjunto las principales técnicas de organización. A los mandos inferiores o intermedios podrá ser suficiente darles una formación parcial, comprendiendo sólo algunas materias de acuerdo con su campo limitado y específico de acción, pero para que los directivos de categoría superior puedan desarrollar eficazmente su labor de prever, organizar, mandar, coordinar y controlar, característica de su función directiva, precisan recibir una formación universalizada en las técnicas de organización.

31. d) Previsión financiera. Este programa dará lugar a desembolsos, y en nuestra opinión no deberán escatimarse las subvenciones que sean precisas, pues en su conjunto siempre serán exiguas en comparación con las correspondientes a los demás planes, siendo así que una buena política formativa hará que la eficacia y rendimiento de éstos otros sea superior. La inversión en la mejora de los métodos de dirección es de elevada rentabilidad para una nación, pues de ella dependerá el mejor aprovechamiento de todos los demás recursos.

32. Los fondos necesarios en moneda del país no es fácil creen al Gobierno problemas económicos, pero no ocurre así con la parte que habrá que abonar en divisas para sufragar la venida de especialistas y el envío al extranjero de personas en período de formación. Repetimos que su cuantía nunca será elevada en relación con el total de la que requiere el desarrollo de los otros planes de tipo económico, pero sí es posible convendrá sufragarla con cargo a la ayuda exterior, siempre que quede condicionada a esta aplicación, pues si no, necesidades aparentemente más urgentes y de resultados más espectaculares la absorberán, aunque no sean ni con mucho tan beneficiosas.

33. e) Previsión de las necesidades futuras. Las necesidades futuras serán de dos órdenes, técnicas y financiera. Ambas deberá preverlas el plan para un cierto período, si bien con un margen de flexibilidad para adaptarlas a los posibles cambios que aconseje su desarrollo, los que en general serán de poca importancia si el estudio se ha realizado cuidadosamente; pero habrá que prestar especial interés a la formación de un número suficiente de técnicos que en el futuro sean capa-

ces de atender la creciente demanda de estas enseñanzas, formación que no puede improvisarse y que requiere un determinado tiempo, así como la creación de los centros que en el futuro sean necesarios -- para desarrollar las enseñanzas. De aquí que el plan, aunque se trace para un cierto número de años, deberá periódicamente revisarse y alcanzar un plazo mayor, por ejemplo, si el plan se ha trazado para cinco años, en la revisión que se realice al final del segundo deberá estudiarse no sólo lo que es previsible ocurra en los tres años que aún quedan, sino también en los dos o tres años inmediatamente siguientes, con el fin de tomar con suficiente antelación las medidas pertinentes.

34. f) Desarrollo y evaluación. El plan deberá ser estudiado y trazado por un organismo adecuado que disponga de técnicos capacitados para prepararlo, sean nacionales o extranjeros, y luego, bien dicho organismo o bien otro, según las circunstancias, será el encargado de desarrollarlo. Este último podrá adoptar la forma de Instituto, Comisión, Dirección General, etc., pero siempre habrá que dotarlo de los medios necesarios para el desempeño de su misión. Deberá dársele una estructura ágil y autónoma para que pueda actuar con rapidez adaptándose a las variadas circunstancias de índole económico que concurren en los países poco desarrollados, sin que quede sujeto a los trámites burocráticos propios de la Administración Pública. Con esto no queremos decir que se le exima de rendir cuentas, sino que éstas deberán tener lugar más bien a posteriori.

35. Ahora bien, la preparación y desarrollo de este programa no deja indudablemente de suponer un esfuerzo y un sacrificio para la nación, que viene a unirse a los muchos que se acumulan en los países poco desarrollados si desean salir de su situación actual y progresar con mayor rapidez, y por ello, periódicamente tendrá que ser sometidos a una evaluación de los resultados obtenidos. Es difícil poder valorar los beneficios en un sentido material, es decir, la parte de incremento de la renta nacional que haya sido debida a esta política formativa en métodos de dirección y su comparación con el coste necesario para conseguirla pero al menos, siempre podrá valorarse en función del número de personas formadas, calidad de la formación recibida, comparación con los resultados conseguidos en otros países que se encuentran ante procesos análogos, etc. No puede pretenderse que los resultados sean todos ellos óptimos, pero sí que en su conjunto den un balance satisfactorio.

36. Tampoco podrá considerarse fracasado el desarrollo del programa simplemente por no haber cumplido todos los objetivos trazados, - pues en primer lugar ya hemos indicado que deberá existir un cierto margen de flexibilidad para adaptarse a la situación del país, en general inestable desde el punto de vista económico, y por otra, porque dichos objetivos pueden haber sido trazados con excesivo optimismo; por otro lado, también puede haberse cumplido el programa por el simple hecho de que se preparó con estrechez de miras. Habrá siempre que analizar y estudiar los hechos antes de establecer consecuencias.

Conclusiones

37. Del estudio realizado podremos deducir las siguientes conclusiones:

38. a) Toda política encaminada a la mejora de los métodos de dirección debemos considerarla como una inversión en hombres de efecto fuertemente multiplicador sobre todos los demás programas de desarrollo. Por consiguiente es de capital

importancia para elevar el nivel de vida de un país, incrementando su productividad y los salarios y contribuyendo a mantener y mejorar la armonía de la industria.

39. b) Como consecuencia de su importancia, los países poco desarrollados deberán prestarle toda la atención que merece si quieren obtener la debida eficacia de todos los programas de inversión y desarrollo, preparando un plan encaminado a formar a los elementos directivos en las técnicas de dirección.

40. c) Este plan deberá estudiarse con sumo cuidado y de acuerdo con las necesidades y posibilidades del país, debiendo coordinarse como hemos dicho con todos los demás programas dada su influencia en el rendimiento de estos últimos. De no ser así se expone al fracaso e incluso puede crear problemas de importancia.

41. d) Teniendo en cuenta las variadas circunstancias que concurren en estos países, a causa de variaciones de coyuntura económica, ayuda exterior y otros diversos motivos, el plan deberá trazarse con un margen de flexibilidad, lo que no quiere decir que por ello deba hacerse sin el debido estudio y atención.

42. e) El Estado es el único que puede preparar y desarrollar el plan en estos países, o el menos el que puede hacerlo con mayor eficacia. Para ello deberá crear un organismo adecuado al fin previsto, dotado de la suficiente flexibilidad de acción y de los medios necesarios.

43. f) Es difícil que los países poco desarrollados puedan llevar a cabo un programa de este tipo sin ayuda exterior, y en consecuencia convendrá que las naciones que actualmente están a la cabeza del progreso, así como los organismos supranacionales, les ayuden tanto en el aspecto técnico como económico.

44. De este modo, los países poco desarrollados podrán solucionar el problema de la formación de dirigentes, cuestión básica para alcanzar un mayor y progresivo aumento de su productividad y una elevación de su nivel de vida, aprovechando más y mejor los recursos humanos y materiales disponibles.

1113 S - Oct.1962 - 600